

Badan Regulasi Penyiaran: Sebuah Kontroversi

Dedy Djamaluddin Malik

ABSTRAK

Pendirian badan penyiaran senantiasa menimbulkan gejolak, sebagaimana kebebasan pers disikapi dengan kontroversi di tengah masyarakat. Persoalannya di sini adalah bagaimana menemukan model regulasi penyiaran yang demokratis. Model yang demokratis bertumpu pada pemberian peluang yang sama kepada setiap warganegara untuk memperoleh akses informasi dari khalayak dan dari sudut pelaku, terdiri dari kepemilikan publik, swasta, dan komunitas lokal. Di Indonesia, terjadi tarik-menarik kepentingan terhadap badan regulator penyiaran yang akan dibentuk. Secara kategorik, ada dua kecenderungan yang saling berbeda dalam menyikapi empat isu kunci regulator: siapa yang berwenang mengatur, bagaimana pertanggungjawaban badan regulator, siapa yang berhak memberi izin frekuensi, boleh-tidaknya intervensi pemerintah. Kecenderungan dalam merespon empat isu kunci tersebut diwakili oleh dua kubu: Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPI) yang bersifat progresif-liberalistik dan Departemen Perhubungan yang bersifat konservatif. Di antara kedua pandangan yang saling berhadapan itu, muncul mazhab ketiga yang cenderung moderat. Pijakan berpikirnya didasarkan pada harmoni dan rasionalitas yang realistik.

Demokrasi merupakan sebuah tuntutan global. Karena tuntutan inilah, banyak negara yang sebelumnya tidak demokratis, alias otoriter, seperti negara-negara komunis, Timur Tengah, Eropa Tengah dan Timur, termasuk negara-negara Asia, telah mengubah dirinya ke arah upaya-upaya demokratisasi. Salah satu yang didemokratisasikan itu, bukan sekadar sistem politik, tapi juga sistem komunikasinya. Perubahan sistem komunikasi ke arah yang lebih demokratis itu, menurut Mark Wheeler (1997:192-193) dalam *Politics and the Mass Media*, karena beberapa alasan. *Pertama*, deregulasi itu diakui secara konsensus oleh para pembuat kebijakan, politisi, dan industri media, bisa menguntungkan secara ekonomi, baik nasional maupun internasional. *Kedua*, alat-alat revolusi teknologi telah mentransformasi dalam distribusi komunikasi, tersedia bagi bisnis dan pemanfaatan domestik. *Ketiga*, kombinasi teknologi, dengan fleksibilitas pasar, telah menginternasionalisasikan

pasar penyiaran. *Keempat*, internasionalisasi demikian telah menciptakan kreasi yang terintegrasi sangat tinggi terhadap lingkungan penyiaran internasional Amerika kepada negara-negara lainnya. Akhirnya, kata Wheeler, berbagai kombinasi perubahan ini, menyebabkan aturan-aturan yang ada tentang penyiaran harus diregulasi. Dan, upaya ini menurut Wheeler sangat bergantung pada *political will, ideological support, national culture, and an industry's readiness to adapt*.

Model regulasi penyiaran yang demokratis bertumpu pada pemberian peluang yang sama kepada setiap warga negara untuk memperoleh akses informasi dari sudut khalayak dan dari sudut pelaku, terdiri atas kepemilikan publik, swasta, dan komunitas lokal. Secara demokratis, model regulasi penyiaran, kata Kellner (1990:185), berangkat pada filosofi "kepentingan publik" (*public interest*) sebagai konsep kunci dalam bingkai *Communica-*

tions Act 1934. Dalam konteks ini, penyiaran, bisa dipandang sebagai *public good* (barang publik), ibarat air, udara yang menjadi milik setiap orang. Karena ia sebagai *public good*, sudah seharusnya penyiaran itu berfungsi untuk melayani kepentingan publik. Dalam masyarakat pluralistik, bagaimana setiap orang atau kelompok punya kesempatan yang sama untuk memperoleh akses informasi dan menyampaikan informasi secara bebas tanpa sensor.

Kellner memepertegas kriteria regulasi penyiaran yang demokratis itu dengan: *Pertama*, akuntabilitas (*accountability*), yakni sikap bertanggung jawab dari lembaga penyiaran demi memenuhi kepentingan publik, mengingat media, khususnya televisi, pengaruhnya sangat kuat. *Kedua*, kecukupan (*adequacy*), yaitu menawarkan keanekaragaman program yang dapat menyentuh semua segmen masyarakat secara adil, proporsional, dan berimbang. *Ketiga*, akses (*access*), yakni upaya memberikan hak publik untuk memperoleh informasi dan program berita-berita lainnya. Dalam *Fairness Doctrin*, misalnya, publik diberi akses untuk menjawab berbagai pemberitaan dan kritik yang tidak *fair* dari media.

Hal yang sama terjadi pada perubahan dan deregulasi bidang telekomunikasi. Volker Schneider (1997:7-23), dalam “Telecommunications and the State”, dalam jurnal *Trend in Communication (TIC)*, memetakan dengan gamblang terjadinya perubahan besar dalam bidang telekomunikasi yang tadinya bersifat monopoli negara berubah menjadi bersifat publik dan swasta. Kecenderungan ini ia amati terhadap Prancis, Jerman, Inggris, Amerika, Itali, dan Jepang, meskipun terdapat beberapa variasi perubahan di dalamnya. Perubahan ini terjadi, kata Volker, *Pertama*, karena makin tumbuhnya kompetisi; *kedua*, karena tumbuhnya tingkat regulasi publik yang tinggi; dan *ketiga*, otonomisasi di dalam struktur hirarki publik.

Model-model Sistem Penyiaran Dunia

Dalam *Media Sociology*, David Barrat (1994:76-84) mengemukakan dua model penyiaran

dunia. *Pertama*, penyiaran dipandang sebagai pusat pelayanan publik (*public service*) yang tidak mempertimbangkan keuntungan. *Kedua*, penyiaran yang berorientasi pada usaha-usaha komersial (*commercial enterprises*) atau *market place*. Namun, diakui Barrat bahwa kedua model ini pada praktiknya, saling melengkapi dan kedua berjalan dengan saling berkoeksistensi secara damai di banyak negara. Karena itu, di sini bisa dimunculkan juga *model ketiga*, yakni “model campuran” (*mix model*), yang juga disebut sebagai *duopoly system* (McNair, 1996:77), yang pada umumnya terjadi di banyak negara berkembang. Di negara-negara berkembang, khususnya negara sosialis atau komunis misalnya, kecenderungannya berorientasi pada *public broadcasting*, termasuk di Eropa, kata Hitchens (1997:207). Sedangkan di Barat, seperti Amerika, cenderung ke arah *commercial*. Sementara, model campuran atau *duopoly*, secara tipikal terlihat di Inggris. Belakangan, berdasarkan dinamika eksternal atas perkembangan teknologi informasi yang canggih dan cepat, serta dinamika internal sosio-kultural dan politik, model campuran merupakan kecenderungan utama di banyak negara di mana pun.

Amerika, misalnya, adalah contoh terbaik model pertama yang orientasi penyiarannya bersifat komersial. Di sini tidak ada intervensi negara. Seluruh operasi penyiaran diatur oleh sebuah badan independen yang disebut *Federal Communications Commission (FCC)*. Tugas badan ini adalah mengatur bidang penyiaran untuk memenuhi kepentingan publik dan memberi jaminan terwujudnya kompetisi yang bebas kepada para pelaku bisnis penyiaran. Kebijakan Amerika dalam bidang penyiaran, yang diwujudkan melalui FCC, didasarkan pada dua asumsi. *Pertama*, kekuatan pasar yang impersonal dan bebas, diyakini akan menghasilkan kompetisi sehat di antara para pemilik siaran. *Kedua*, kompetisi yang bebas ini, bila diatur sedemikian rupa, bisa menyebabkan timbulnya pemenuhan kepentingan terbaik bagi khalayak.

Sedangkan Prancis adalah contoh model kedua. Di negeri ini, media massa, termasuk

penyiaran, dikuasai dan dimonopoli negara. *Agence France Press* (AFP), sebagai salah satu dari empat agen berita internasional ternama di dunia, dikuasai negara. Demikian juga dengan *Radio-Telediffusion Francaise* (RTF), lembaga penyiaran ini dikontrol langsung oleh pemerintah lewat kementerian informasinya. Fungsi lembaga penyiaran publik di sana hanya berfungsi sebagai saluran bagi kepentingan suara pemerintah. Namun, sejalan dengan dinamika politik yang ada, pemerintah juga mendapatkan tantangan dari publik melalui tumbuhnya banyak penyiaran stasiun radio gelap (*radio libre*) yang membawa pandangan-pandangan politik alternatif. Akhirnya, pada 1982 di bawah Presiden Mitterrand, sebagian prerogatif pemerintah dalam bidang siaran yang monopolistik itu, diserahkan kepada publik, sehingga terbentuklah stasiun-stasiun radio komunitas lokal. Hubungan pemerintah pun dengan lembaga penyiaran radio dan televisi mulai berubah melalui pembentukan “badan perantara” (*intermediate body*) yang disebutnya dengan *Haute Autorite*, yang modelnya seperti BBC di Inggris.

Sementara itu, model penyiaran di Inggris, lebih dekat dengan *system duopoly*. BBC, sebagai penyiaran publik, dikuasai pemerintah dan *Independent Television* (ITV) dikuasai swasta, termasuk *Channel Four*. Kedua lembaga penyiaran ini memiliki perbedaan dalam pendanaan, etos institusi, dan regulasinya. BBC, misalnya, menyandarkan pendanaan dari *licency fee*. Sementara ITV dan *Channel Four*, bertumpu pada memasukan iklan. Secara institusional, BBC dibayang-bayangi intervensi pemerintah, sementara ITV dan *Channel Four* dibayang-bayangi kepentingan kaum kapitalis. Dari sisi etos pun, keduanya memang agak berbeda; yang satu berorientasi pada pentingnya pengendalian demi kepentingan publik, sedangkan yang lain berorientasi pada keuntungan bisnis. Namun, kompetisi di antara kedua lembaga penyiaran itu, tidaklah setajam seperti di Amerika, misalnya. Sebab, kata E.G. Wedell: “*the British Broadcasting system, comprised of a public a commercial sector; evolved in an integrated, rather than com-*

petitive fashion” (1968:51).

TV komersial di Inggris, awalnya diatur oleh sebuah badan pengawas, *Independent Television Authority*, yang belakangan diganti namanya menjadi *Independent Broadcasting Authority*, sebagai regulator yang membantu *Board of Governors BBC*. Berdasarkan perkembangan teknologi informasi dan dinamika sosial-politik internal, sistem penyiaran di Inggris banyak mendapat kritikan. Isu yang berkembang adalah apakah penyiaran mengabdikan kepentingan penguasa atau demi memenuhi kebebasan berekspresi yang makin pluralistik? Menurut pengamatan kala itu, kedua lembaga penyiaran di Inggris sudah dianggap elitis, kapitalistik, serta monopolistik. Jadi, lembaga penyiaran itu harus diubah karena sudah tak representatif lagi untuk menampung dinamika pasar dan publik yang makin beragam. Karena itu, muncullah *Annan Report* dan *Peacock Report* yang pada intinya, menyebut pentingnya melakukan deregulasi di bidang penyiaran Inggris.

Bila pada *Annan Report*, pentingnya deregulasi penyiaran itu mencakup pemenuhan berbagai komunitas publik yang beraneka ragam lewat pembentukan radio dan televisi komunitas lokal agar pluralisme isi siaran makin berkembang. Pada *Peacock Report*, tuntutan deregulasi itu diarahkan pada pentingnya orientasi pasar bebas agar tercipta iklim kompetitif di dunia penyiaran yang bersifat tuntas, mengingat perkembangan teknologi informasi demikian massif (Wheeler, 1997:114-130). Pada 1990-an, muncullah berbagai badan kelembagaan yang dianggap bisa mengatur kompleksitas perkembangan dunia penyiaran. Lalu, dibentuklah badan regulator baru, bernama *Independent Television Commission* (ITC) yang menggantikan fungsi ITA dan IBA, sebagai badan regulasi dan pemberi izin peyiaran. Selain ITC, ada *Broadcasting Complaints Commission* (BCC) yang fungsinya, kata Wilson: “*to receive, to consider and to adjudicate on complaints from the public about the way they have been treated by programmes on radio and television*” (1996:24), yang tergabung dalam *Broadcasting Standards Council*. Ada juga lembaga *Welsh Authority* yang khusus menangani penyiaran di negara bagian

Welsh. Berbeda dengan BCC, BSC lebih *concern* dengan berbagai penyimpangan siaran yang berkaitan dengan seks, kekerasan, cita rasa, dan desensi, termasuk bahasa yang tak patut ditayangkan TV dan radio. Lembaga ini punya hak melakukan investigasi program penyiaran, termasuk memonitor berbagai program penyiaran yang dianggap menyimpang.

Pada masyarakat yang tingkat demokrasi dan ekonominya relatif baik, termasuk teknologi komunikasinya sudah maju, betapa pun regulasi penyiarannya sudah baik dan sangat demokratis, namun tetap menghadapi masalah. Salah satu fungsi badan regulasi untuk menjaga dan mengembangkan kompetisi sehat di antara para pelaku bisnis penyiaran, justru selalu menghasilkan akibat yang sebaliknya, yakni oligopoli. FCC di Amerika, misalnya, pada 1980-an telah dituding Kellner (1990:183-184), dalam *Television and the Crisis of Democracy*, lebih mementingkan *capitalist communication philosophy* ketimbang *public interest* atau *democratic communication philosophy*. Sementara itu, fungsi badan regulasi yang dalam masyarakat demokratis selalu berupaya menjaga *diversity of content*, malah yang terjadi adalah keseragaman isi. Ini terjadi karena setiap industri penyiaran saling mengambil alih program siaran yang paling laku dan tinggi *rating*-nya satu sama lain, sehingga persoalan segmen, tidak lagi menjadi perhatian dalam pembuatan programnya.

Sedangkan pada negara-negara yang demokrasiya masih belum tumbuh dengan baik, namun punya komitmen untuk ke arah demokratisasi global yang tuntas, upaya melakukan proses deregulasi, telah menghadapi banyak persoalan dalam pembentukan badan regulasi penyiarannya. Di Eropa Tengah dan Timur, kata Wolfgang Kleinwachter yang tulisannya dimuat dalam *Democratizing Communication?*, yang disunting Bailie dan Winseck (1997:250), tercatat ada empat persoalan yang berkaitan dengan pembentukan badan penyiaran itu. *Pertama*, pembentukan badan-badan penasihat dan otoritas penyiaran. *Kedua*, prosedur pemilihan bagi para pejabat senior yang duduk dalam badan penyiaran radio dan televisi. *Ketiga*, prosedur

pemberian izin bagi para penyiar swasta. *Keempat*, pengenalan sistem kuota untuk produksi program domestik (dan Eropa) serta penyiaran milik asing.

Berbagai problem ini hingga sekarang belum tuntas, karena berbagai pengaruh dinamika politik internal di masing-masing negara tersebut. Namun demikian, lanjut Wolfgang, mereka dewasa ini telah memiliki sistem penyiaran yang relatif bebas. Sensor dilarang, kebebasan berekspresi dijamin, penyiaran swasta diizinkan, dan tumbuhnya diversitas kepemilikan dan isi media. Dan semua ini diinstitusikan lewat pembentukan badan-badan regulasi penyiaran yang sama sekali baru. Di Polandia, misalnya, badan satu-satunya yang punya otoritas penyiaran itu adalah *National Broadcasting Council*, terdiri atas sembilan anggota. Empat anggota ditunjuk *Sejm*, dua orang oleh Senat, dan tiga orang ditunjuk Presiden. Di Republik Czech, ada *National Council for Radio and Television*. Anggotanya juga sembilan orang, tapi seluruhnya dipilih parlemen. Juga di Rumania, ada *National Council of Radio and Television*, beranggotakan sebelas orang. Enam anggota dipilih oleh parlemen, tiga orang dipilih pemerintah dan dua orang lagi oleh presiden.

Sementara itu, di berbagai negara Asia, sebagaimana dijelaskan Ki-Sung Kwak dalam makalah “Structural and Cultural Aspects of the Regulation of Television Broadcasting in East Asia” (1997:429) yang menganalisis perbandingan penyiaran di Jepang, Hongkong, dan Korea Utara, menghadapi tiga kendala, dalam kaitannya antara pemilik siaran dengan negara. *Pertama, legal constraints* yang berkaitan dengan berbagai aturan penyiaran yang dibuat negara untuk menekan industri penyiaran. *Kedua, moral constraints*, yaitu ekspektasi politik dan pelayanan publik kepada industri televisi untuk memelihara pertanggungjawaban sosial dan kulturalnya tanpa harus dikontrol langsung oleh negara. *Ketiga, structural constraints*, yaitu tingkat keterkaitan fungsional negara, khususnya pemerintah yang ikutserta dalam organisasi penyiaran televisi.

Dalam soal kendala struktural, misalnya, Hongkong jauh lebih *rigid* atau legalistik daripada Jepang dan Korea. Sesuai dengan tradisi hukum

Inggris, semua diatur oleh hukum. Padahal, masyarakatnya amat dinamis dan secara politik, Hongkong sudah banyak berubah karena sudah beralih kepada Cina. Dalam kendala moral, misalnya, Hongkong tetap, sangat dibatasi oleh tafsir negara. Sedangkan Jepang dan Korea bisa mengatur dirinya sendiri melalui organisasi penyiaran yang ada, seperti NHK dan NABJ di Jepang. Secara budaya, lembaga penyiaran Jepang punya *self-censorship* tinggi atas keluarga kekaisaran atau *burakumin*. Keluarga ini, kata Hadfield (1991) dalam *Index in Censorship* adalah kelompok etnik minoritas yang memiliki status sosial rendah tapi tidak bisa disentuh (*untouchable*).

Dalam kendala struktural, Radio Television Hong Kong (RTHK) yang dikuasai dan dijalankan pemerintah, relatif bebas dari intervensi negara dalam konteks strukturalnya, karena secara finansial mampu mengurus dirinya sendiri lewat iklan. Tapi, di Jepang dan Korea, misalnya, NHK dan KBS yang berlabel jaringan televisi pelayanan publik adalah perusahaan semi-pemerintah (KBS milik negara sedang NHK terpisah dari negara). Baik presiden maupun anggota pengurusanya diangkat negara. Jadi, televisi publik di kedua negara tersebut berfungsi sebagai instrumen negara. Secara struktural, kata Kwak, ketiga negara itu tidak punya undang-undang seperti *US Freedom of Information Act* sebagaimana juga ada di Eropa Barat dan Australia (hlm. 439).

Kontroversi Badan Penyiaran di Indonesia

Ada kontroversi yang cukup tajam tentang bagaimana badan legulator penyiaran dibentuk. Setidak-tidaknya, ada empat isu yang hingga kini masih menjadi wacana dan perdebatan di antara para pihak yang sangat peduli pada dunia penyiaran. *Pertama*, tentang siapa yang berwenang mengatur dan membentuk badan regulator (*regulatory body*) ini. *Kedua*, bagaimana dan kepada siapa pertanggungjawaban badan regulasi ini. *Ketiga*, siapa yang berhak memberi izin frekuensi itu. *Keempat*, apakah dibolehkan adanya intervensi pemerintah. Dalam merespons empat isu

tadi, secara katagorik, ada dua kecenderungan yang secara signifikan saling berbeda. Pertama, kecenderungan progresif-liberalistik dan kedua kecenderungan konservatif. *Draft* Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPI) misalnya, cenderung berada pada posisi progresif-liberalistik. Sementara *draft* dari Dephub bisa ditempatkan pada kecenderungan konservatif.

Kecenderungan “progresif-liberalistik” adalah kelompok yang memandang bahwa hak publik untuk mengakses dan menyampaikan informasi harus dijamin secara bebas tanpa ada kekangan pihak mana pun. Pengekangan dan pembatasan terhadap hak publik untuk mengakses dan menyampaikan informasi, dipandang sebagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia (HAM). Dalam kaitannya dengan pembentukan badan penyiaran ini, mazhab ini memandang bahwa gelombang elektromagnetik merupakan bagian dari ranah publik yang harus dimanfaatkan sebesar-besarnya demi kepentingan publik (*public interest*). Karena sifatnya yang terbatas, kepemilikan gelombang elektromagnetik ini harus dikuasai negara. Ketika berbicara negara, maka tafsirnya bukan berarti harus diwakili pemerintah, tetapi yang dimaksud negara di sini adalah publik. Sedangkan publik diwakili oleh parlemen atau DPR.

Dengan posisi dan cara pandang seperti itu, menurut mazhab ini, badan regulator ini, sebut saja Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) misalnya, haruslah merupakan lembaga independen yang bebas dari campur tangan pemerintah. Karena itu, KPI harus dibentuk oleh publik melalui DPR yang kemudian ditetapkan oleh presiden. Implikasi dari pemikiran ini, maka pertanggungjawaban badan regulasi ini bukan kepada presiden atau pemerintah — dalam hal ini Dephub. Karena pemilihan anggota badan ini dilakukan DPR, maka pertanggungjawaban pun harus dilakukan kepada DPR. Dengan demikian, badan regulasi ini betul-betul akan bertanggung jawab kepada publik secara terbuka, melalui DPR. Lalu, di mana posisi dan peran badan regulasi ini? Dengan posisinya yang independen, peran badan regulasi menurut mazhab ini, haruslah mampu menjamin kepentingan publik yang dalam perspektif penyiaran

dirumuskan dengan kata-kata: “*public convenience, interest, or necessity requires,*” ungkap Zelezny (1993:419) dalam *Communication Law: Liberties, Restrains, and the Modern Media*.

Untuk melakukan pengkhidmatan kepada publik, maka badan regulator ini, harus mampu menjamin adanya *diversity of content* dan *diversity of ownership* sebagai implikasi dari pengakuan atas demokrasi. Jaminan atas keanekaragaman isi dan kepemilikan media bisa terpenuhi bila operasi penyiaran terbebas dari sensor dan tak ada pencabutan izin pemerintah, kecuali di pengadilan. Sebab, tak ada hak pemerintah untuk ikut campur dalam urusan badan regulasi penyiaran yang *nota bene* sebagai wilayah publik. Implikasi dari sini, maka satu-satunya pemegang izin frekuensi bukanlah pemerintah, melainkan hak prerogatif badan regulasi ini. Atas dasar pemikiran bahwa pemerintah tidak punya hak mencampuri urusan penyiaran sebagai ranah publik ini pula, maka dalam struktur keanggotaan KPI, tidak boleh satu pun wakil dari pemerintah bisa diterima dalam keanggotaan KPI, baik untuk keanggotaan di Dewan Eksekutif maupun Dewan Pertimbangan KPI, sebagaimana diusulkan MPPI, RUU Inisiatif DPR dan *Internews*.

Berbeda dengan mazhab pertama, mazhab kedua yang bersikap “konservatif”, yang dalam wacana RUU Penyiaran diwakili Dephub dan Asosiasi Radio Siaran Swasta Indonesia (ARSSI) memandang sebaliknya. Gelombang elektromagnetik itu merupakan bagian dari ranah publik yang pengelolaannya harus dikuasai oleh negara. Siapa itu negara? Menurut mazhab ini, pemerintahlah yang mewakili negara untuk mengelola berbagai sumber daya yang ada di wilayah negara itu. Bahkan, penafsiran pemerintah atas pengelolaan berbagai sumber daya, seperti bumi, air, udara, atau yang menyangkut *public good*, sering bersifat monopolistik. Ini analog dengan Pasal 33 dalam UUD 45 “*bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*”. Lagi pula, menurut logika mazhab ini, bukankah dibentuknya negara itu

didasarkan atas “kontrak sosial” yang menempatkan pemerintah sebagai institusi pengemban “amanat” rakyat yang beroperasi demi kepentingan masyarakat sendiri. Jadi, wajar bila gelombang elektromagnetik yang terbatas ini, dikuasai dan diatur pemerintah.


Berdasarkan pertimbangan demikian, maka pemerintahlah pemegang otoritas perizinan atas spektrum gelombang elektromagnetik. Badan regulasi semacam KPI boleh ada, silakan juga independen. Tapi, wewenangnya hanyalah mengatur isi siaran (*content*), tidak mengatur hak perizinan. Posisi KPI, atau meminjam istilah ARSSI Komisi Penyiaran Nasional (KPN), hanyalah berfungsi sebagai pendamping yang dalam hal perizinan berhak memberi rekomendasi atas perizinan kepada pemerintah. Dan badan regulasi ini, harus bertanggung jawab kepada pemerintah, yang dalam RUU No. 24/1997 ditangani Deppen (Departemen Penerangan), sekarang ditangani Dephub sesuai dengan UU No.36/1999 tentang telekomunikasi. Dengan kerangka berpikir semacam ini, posisi dan kinerja KPI bakal banyak diintervensi pemerintah.

Di antara kedua pandangan yang sangat berhadap-hadapan, muncul mazhab ketiga yang cenderung “moderat”. Konsep-konsep RUU Penyiaran ATVSI dan PRSSNI, misalnya, cenderung berada pada posisi mazhab ini. Pijakan berpikirnya berdasarkan rasionalitas yang realistik dan harmoni. Ketika menerjemahkan bahwa frekuensi gelombang radio atau gelombang elektromagnetik ini milik negara untuk kepentingan publik, maka persepsi tentang publik di sini mengandung tiga pengertian: publik pengguna siaran (*audience*), publik pengelola lembaga penyiaran, dan publik pemerintah. Implikasinya, KPI harus beranggotakan wakil-wakil dari ketiga komponen tadi. Mengapa ketiga komponen publik ini harus diikutsertakan? Sebab, masing-masing komponen punya hak dan kewajiban yang satu sama lain bisa saling melengkapi, demi optimalisasi pelayanan badan ini kepada publik.

Kelompok ini tidak setuju, kalau izin frekuensi ada pada pemerintah, sedang isi (*content*)-nya diatur KPI. Sebab, kalau ini terjadi, regulasi

penyiaran “berjalan di tempat”. Lagi pula, praktik kekuasaan berpotensi untuk diselewengkan kembali. Sementara, bila badan regulasi hanya terdiri atas kelompok non-partisan, proses pengambilan keputusan regulasi bakal sepihak, tanpa mendengarkan secara utuh sudut pandang pelaku yang mengklaim paling tahu seluk-beluk persoalan. Menapikan sama sekali unsur pemerintah, ini pun tidak realistik, mengingat dasar pijakan legal dan historisnya sebagai “pengendali” hak publik. Keanggotaan yang mewakili ketiga komponen tadi secara riil mampu mengkristalisasi seluruh kepentingan publik yang terkait dalam bidang penyiaran. Dari sudut pandang politik, upaya ini bernuansa rekonsiliatif yang dewasa ini amat dibutuhkan bangsa. Dari sudut pandang demokrasi, bukankah demokrasi itu meniscayakan pluralisme?

Dalam hal KPI sebagai badan independen, mazhab moderat ini sepakat agar KPI bukan bentukan pemerintah. Rekrutmennya harus dilakukan DPR dengan memperhatikan berbagai publik yang berkepentingan. Setelah diseleksi ketat DPR, baru ditetapkan presiden. Yang krusial adalah, kepada siapa badan ini bertanggung jawab? Yang ideal, memang kepada DPR. Namun, segera mengundang kontroversi, mengingat menurut hukum ketatanegaraan, pijakan hukumnya belum ada. DPR sendiri, punyakah kewenangan menerima pertanggungjawaban sebuah lembaga semacam KPI? Dalam kasus ini, lagi-lagi mazhab ketiga bersifat realistik untuk lebih menerima pertanggungjawaban KPI kepada presiden. Alasannya, *pertama* logis secara hukum. *Kedua*, tak ada jaminan bahwa DPR akan bekerja demi berkhidmat bagi kepentingan publik. Bukankah DPR adalah sebuah lembaga politik yang sarat kepentingan individu dan kelompok?

Dari ketiga mazhab yang selama ini menggerakkan opini publik badan penyiaran, masih adakah “cara pandang lain” demi yang terbaik untuk bangsa? Barangkali di forum pembaca, ada jawabnya! 

Daftar Pustaka

- Baylie, Mashoed and Winseck, Dwayne. 1997. *Democratizing Communication: Comparative Perspectives on Information and Power*. Creskill, New Jersey: Hampton Press Inc.
- Barrat, David. 1994. *Media Sociology*. London and New York: Routledge.
- Kellner, Douglas. 1990. *Television and the Crisis of Democracy*. Boulder, San Francisco and Oxford: Westview Press.
- Kwak, Ki-Sung. 1997. “Structural and Cultural Aspects of the Regulation of Television Broadcasting in East Asia,” *Gazette: International Journal for Communication Studies* (Vol.59/6). London: Sage Publication.
- McNair, Brian. 1996. *News and Journalism in the UK: A Textbook*. London and New York: Routledge.
- Sneider, Volker. 1997. “Telecommunications and the State: A Historical and Comparative Perspective,” *Trend in Communication* (3). Netherlands: Boom Publisher.
- Sriberni-Muhammadi, Annabella et al. 1997. *Media in Global Context: A Reader*. London, New York, Sidney and Auckland: Arnold.
- Wheeler, Mark. 1997. *Politics and the Mass Media*. United Kingdom: Blackwell Publisher.
- Wilson, John. 1996. *Understanding Journalism: Guide to Issues*. London and New York: Routledge.
- Zelezny, John D. 1993. *Communication Law: Liberties, Restraints and the Modern Media*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.